

**Audizione del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza
e del mercato Antonio Catricalà, presso la XIII Commissione
Agricoltura della Camera dei Deputati nell'ambito dell'indagine
conoscitiva sull'andamento dei prezzi nel settore agroalimentare
31 luglio 2008**

I. Premessa

Dopo vari anni si torna a parlare di inflazione. E non solo in Italia. A giugno 2008, l'inflazione, misurata dall'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività, ha evidenziato una nuova significativa accelerazione che ha portato il tasso tendenziale al 3,8 %, il più elevato dal 2002 (vedi tab. n. 1).

Naturalmente, ogni qual volta si parla di inflazione non si può non affrontare il nodo della componente strutturale del processo inflazionistico. In altri termini, occorre capire quanta parte dell'incremento dei prezzi dipende da un incontrollabile (almeno a livello nazionale) aumento dei costi delle materie prime e quanta parte invece dipende dal deficit di concorrenza che continua a caratterizzare ampi settori del nostro sistema economico.

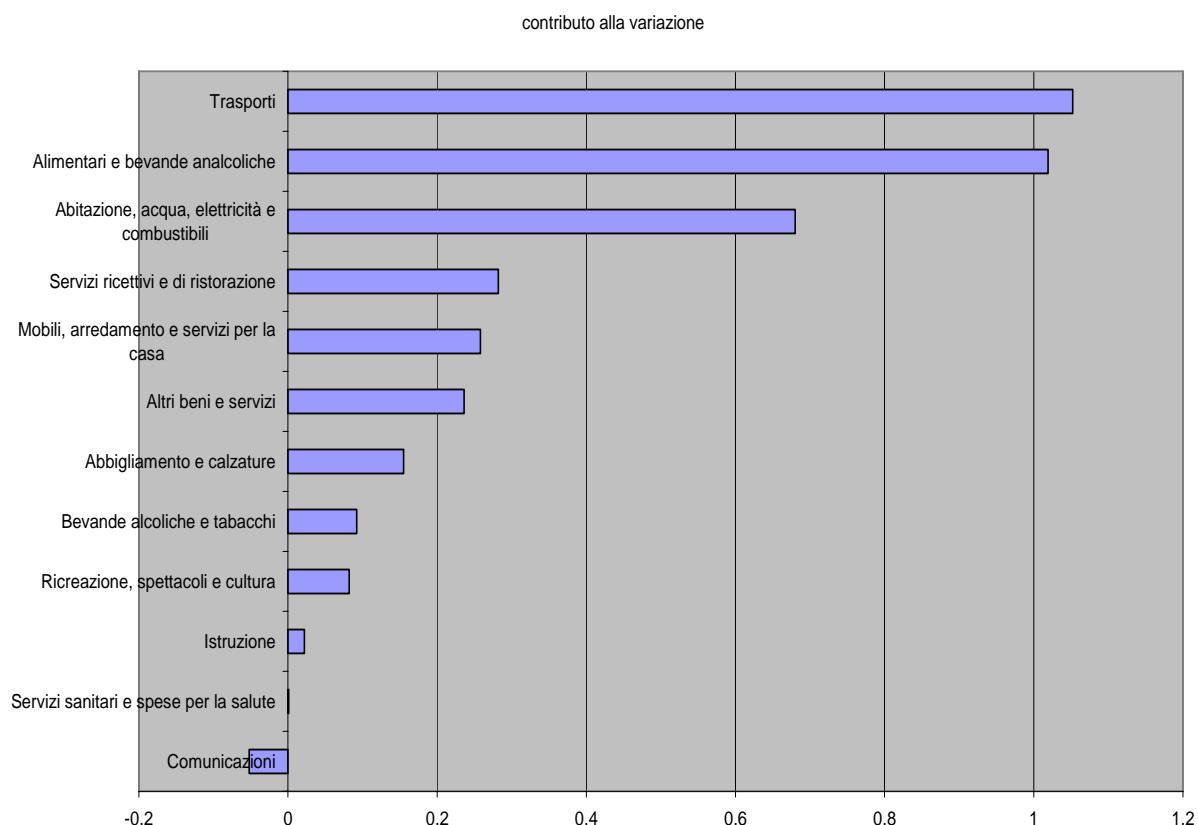
Tab. n. 1 - Indici dei prezzi al consumo per l'intera collettività dei dodici capitoli di spesa (%)

Capitoli di spesa	giugno 2008/giugno 2007
Alimentari e bevande analcoliche	6,1
Bevande alcoliche e tabacchi	3,1
Abbigliamento e calzature	1,8
Abitazione, acqua, elettricità e combustibili	7,2
Mobili, arredamento e servizi per la casa	3,0
Servizi sanitari e spese per la salute	0
Trasporti	6,9
Comunicazioni	-2,3
Ricreazione, spettacoli e cultura	1,1
Istruzione	2,4
Servizi ricettivi e di ristorazione	2,5
Altri beni e servizi	3,0
Indice generale	3,8

Fonte: ISTAT

Come noto, la nuova accelerazione dell'inflazione è in larga parte dovuta all'accentuarsi delle spinte al rialzo dei prezzi del comparto alimentare, dell'energia e dei trasporti (vedi grafico n. 1).

Grafico n. 1 - Graduatoria dei dodici capitoli di spesa secondo l'ampiezza del contributo assoluto alla variazione tendenziale dell'indice generale - Giugno 2008



L'analisi della dinamica di specifici prodotti o gruppi di prodotti evidenzia inoltre un'ulteriore accelerazione della crescita tendenziale dei prezzi di *pane* e *cereali*: in particolare, a giugno 2008 il prezzo del pane risulta aumentato dello 0,2% rispetto a maggio e del 13% rispetto al 2007 (più 13,3% a maggio), mentre quello della *pasta* è cresciuto dell'1,6% rispetto al mese precedente e del 22,3% sul 2007 (più 20,7% a maggio). Tendenze accelerative riguardano anche il prezzo del gruppo di prodotti "*latte, formaggi e uova*", con una crescita tendenziale dell'8,8% (dal più 8,5% di maggio), per la frutta (dal 6,9% al 7,4%), per gli ortaggi (da più 2,9% a più 3,3%) e per le carni (da più 3,9% al più 4,1%).

Per quasi tutti i gruppi di prodotti all'origine del processo inflazionistico sta l'aumento del prezzo delle materie prime (il petrolio e il grano) sui mercati internazionali: la ripresa del fenomeno inflazionistico non riguarda infatti soltanto il mercato italiano.

Il tasso nazionale di inflazione, pari al 4% calcolato in termini di HICP¹, risulta anzi sostanzialmente allineato con quello dei Paesi di area euro (cfr. la tabella n.2) e leggermente inferiore a quello medio dei Paesi dell'UE (pari a 4,3% nel mese di giugno 2008).

Tab. n. 2 - Tasso di inflazione misurato in termini di HICP (%)

PAESI	giugno 2008/giugno 2008
Belgio	5.8
Germania	3.4
Irlanda	3.9
Gracia	4.9
Francia	n.d.
Italia	4.0
Cipro	5.2
Lussemburgo	5.3
Malta	4.4
Paesi Bassi	2.3
Austria	4.0
Portogallo	3.4
Slovenia	6.8
Finlandia	4.3
Euro area	4.0

Fonte: Eurostat

Anche nell'Unione Europea gli aggregati che contribuiscono maggiormente a determinare la dinamica inflativa sono gli stessi che in Italia: le componenti con il più alto tasso annuale di crescita (a giugno 2008) sono infatti “trasporti” (7,1%) e “generi alimentari” (6,4%).

Non a caso, a livello europeo, il Parlamento ha richiesto alla Commissione un'analisi specifica per meglio comprendere l'andamento dei prezzi dei generi alimentari. Di qui, una recente Comunicazione della Commissione, nella quale, tra le possibili linee di azione, è contemplata la costituzione di una *task force* (coordinata dalla DG Affari Economici e Finanziari) per esaminare il funzionamento della filiera agro-alimentare con particolare attenzione ad alcuni prodotti (cereali e latte), analizzandone la catena distributiva con riguardo ai problemi di efficienza e concorrenza, anche alla luce delle regolamentazioni esistenti. E' prevista la predisposizione di un rapporto sul tema entro dicembre 2008.

Dal punto di vista più strettamente concorrenziale, la DG Concorrenza sta concentrando la sua attenzione innanzitutto sull'esistenza di eventuali accordi

¹ L'HICP (*Harmonize Index of Consumer Price*) è un indice appositamente costruito per i confronti internazionali. Esso viene fornito all'Eurostat dall'ISTAT ed è calcolato utilizzando i medesimi criteri e la medesima rilevazione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo, dal quale differisce soltanto per i pesi attribuiti ai diversi aggregati.

collusivi tra produttori o tra grossisti volti a trasferire, amplificandoli, gli aumenti esogeni nei prezzi delle materie prime. La Commissione sta inoltre monitorando le relazioni verticali tra fornitori ed acquirenti nelle realtà in cui la distribuzione è particolarmente concentrata ed esercita un notevole potere contrattuale nei confronti dei produttori. Solo in presenza di sufficiente concorrenza tra le imprese di distribuzione, infatti, la riduzione dei costi di acquisto si trasferisce ai consumatori.

II. Il ruolo dell'Autorità

Di fronte a problemi concorrenziali di dimensione sovranazionale, quali quelli che possono interessare i mercati delle materie prime, l'Autorità nazionale non è quasi mai l'Autorità "meglio posizionata". Ciò nonostante, siamo noi gli autori della proposta che, su segnalazione della Guardia di Finanza (nuclei speciali tutela dei mercati), è stata accolta dalla Commissione Europea con l'apertura di un'istruttoria su possibili collusioni nella determinazione del prezzo dei cereali (istruttoria che ha dato luogo a ispezioni europee). Noi possiamo comunque vigilare sulle modalità con le quali, a livello nazionale, gli aumenti dei prezzi delle materie prime vengono trasferiti a valle, ai distributori e ai consumatori finali. Possiamo intervenire, in altri termini, ogni qual volta i fenomeni speculativi (più frequenti in una fase di volatilità dei prezzi delle materie prime) finiscono per intrecciarsi con comportamenti collusivi.

Concentrandoci quindi sull'oggetto specifico dell'audizione - l'andamento dei prezzi del settore agroalimentare – il contributo che l'Autorità può offrire è soprattutto quello di verificare se, e in che misura, l'incremento dei prezzi possa dipendere, o comunque essere amplificato, da problemi di natura concorrenziale, alla base dei quali stanno specifici comportamenti imprenditoriali ovvero regolazioni inappropriate.

III. I cartelli tra produttori per trasferire gli aumenti delle materie prime

In questa prospettiva, negli ultimi mesi l'Autorità ha esaminato con particolare attenzione i comportamenti delle imprese volti a trasferire, in modo coordinato, gli aumenti dei costi delle materie prime sui prezzi intermedi (quelli di cessione ai distributori tradizionali e alla GDO) e sui prezzi finali. Ciò, evidentemente, allo scopo di trasferire sul prezzo di cessione, se non tutto l'aumento dei costi, sicuramente di più di quanto ciascuno sarebbe riuscito a trasferire individualmente, in assenza di collusione. Le imprese relativamente più efficienti mantengono così sostanzialmente inalterati i propri margini, le imprese inframarginali riescono a rimanere sul mercato. La riorganizzazione industriale che gli *shock* esogeni avrebbero comportato viene evitata e il costo del mancato adeguamento viene scaricato sui prezzi e sui consumatori. Consapevoli del costo sociale che, almeno nel breve, la chiusura delle imprese meno efficienti comporta, non riteniamo tuttavia che il trasferimento concertato dei costi sia la via più equa e efficiente per fronteggiare la ristrutturazione del settore agroalimentare!!

Nel mese di giugno 2008, si è conclusa un'istruttoria sui ***prezzi del pane*** (I695 *Listino dei prezzi del pane*), con una sanzione nei confronti della principale associazione di panificatori della provincia di Roma, la quale aveva predisposto un listino di prezzi e di aumenti di prezzo "consigliati", a seguito della recente crescita dei costi delle materie prime. L'accordo tra i panificatori romani è stato reputato molto grave anche perché relativo ad un bene di prima necessità e con un'incidenza elevata sulla spesa delle famiglie, soprattutto se a basso reddito.

Va tuttavia sottolineato, per inciso, come il caso sia emblematico della debolezza dei poteri dell'Autorità nei confronti dei comportamenti adottati da associazioni di imprese, per le quali il fatturato di riferimento su cui calcolare la sanzione è quello derivante dalle quote associative e non, come nella legislazione comunitaria, quello delle imprese aderenti. Di qui, a fronte di infrazioni molto gravi, sanzioni a dir poco simboliche. Di qui anche la difficoltà di dare seguito alle numerose denunce che continuano a pervenire e che interessano mercati diversi da quello di Roma.

Inoltre, è attualmente in corso un procedimento avviato alla fine del 2007 nei confronti delle principali imprese nazionali produttrici di ***pasta*** (29) e dell'associazione di categoria (Unipi) (I694 *Listino dei prezzi della pasta*), per accertare un'ipotesi di coordinamento in merito agli aumenti di prezzo da applicare a seguito degli aumenti dei costi della farina. Entro la fine dell'anno l'istruttoria dovrebbe concludersi.

Con analoga attenzione, infine, l'Autorità sta esaminando le condotte di prezzo in altri comparti del settore agroalimentare (in particolare il ***latte***) avvalendosi

anche delle segnalazioni e informazioni raccolte dal Garante dei Prezzi e dal Ministero dello Sviluppo Economico, con l'ausilio della Guardia di Finanza.

IV. Le condotte della GDO e delle centrali d'acquisto tra rischi di monopsonio e trasferimento dei vantaggi di costo al consumatore finale

In una fase di *shock* esogeni, è inoltre utile chiedersi in che misura le caratteristiche del nostro sistema distributivo e, in particolare, la struttura della Grande Distribuzione Organizzata (GDO) siano tali da attenuare gli *shock* derivanti dagli aumenti del prezzo delle materie prime.

In particolare, appare opportuno verificare se il potere d'acquisto della GDO, derivante dalla crescente concentrazione in atto nel settore distributivo (anche se in buona parte delle regioni meridionali ancora lontana dagli standard europei), e, soprattutto, dall'espansione del fenomeno delle centrali d'acquisto, continui a costituire un filtro efficace per limitare l'impatto dell'aumento dei prezzi delle materie prime sul consumatore finale.

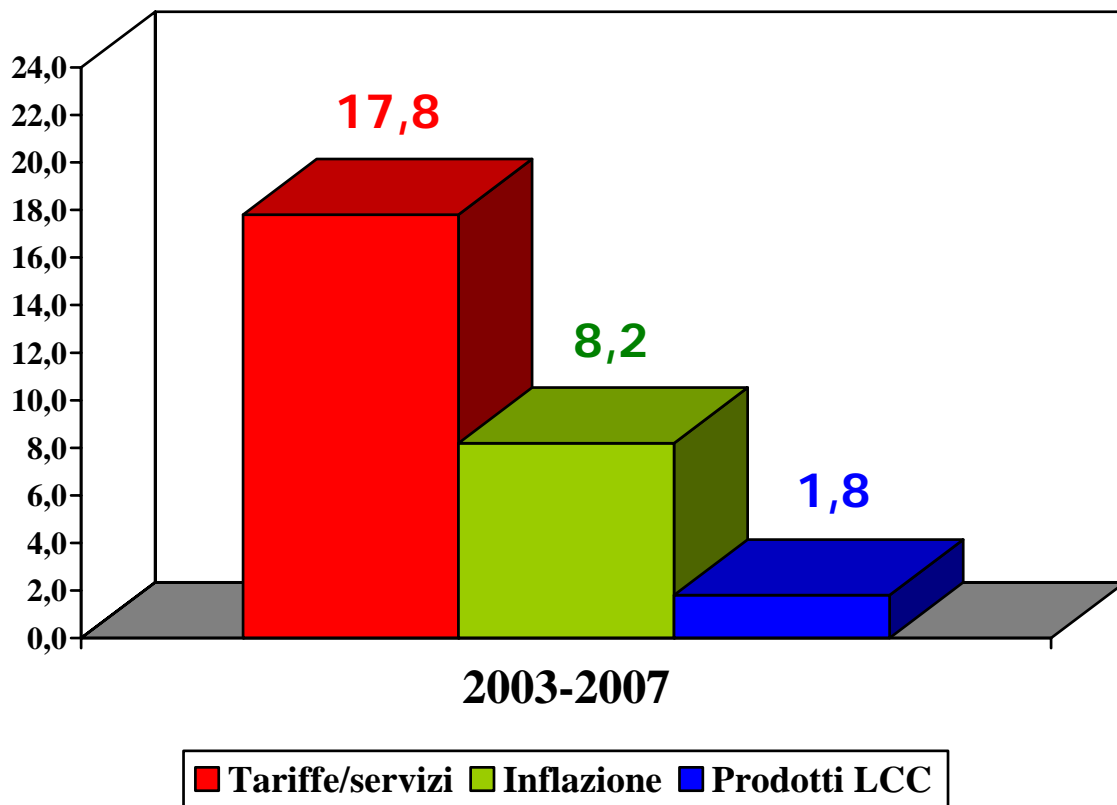
In generale, l'Autorità ritiene che una domanda concentrata sia auspicabile sotto il profilo concorrenziale nella misura in cui, in presenza di una corretta dinamica competitiva sui mercati a valle, la GDO sia "costretta" a trasferire ai consumatori almeno parte delle migliori condizioni di acquisto ottenute sui mercati a monte dell'approvvigionamento.

Coerentemente con questa lettura, in tutti i casi di centrali di acquisto sino ad ora analizzati dall'Autorità (si veda in particolare *I414 COOP ITALIA-CONAD/ITALIA DISTRIBUZIONE*), si è ritenuto che il trasferimento al consumatore dei benefici di costo ottenuti avrebbe potuto più che bilanciare la restrizione concorrenziale derivante dal coordinamento delle politiche d'acquisto di catene di supermercati tra loro concorrenti, a condizione che:

- le imprese aderenti alla centrale d'acquisto non rappresentassero una quota della domanda troppo elevata (in conformità con le indicazioni fornite dalla Commissione, si è considerata quale prima soglia di attenzione una quota complessiva superiore al 15%);
- l'incidenza percentuale degli acquisti intermediabili dalla centrale sul fatturato di ciascuna catena aderente non superasse il 25% del totale dei costi, così da evitare un'eccessiva omogeneizzazione dei costi e una conseguente riduzione degli spazi per politiche di prezzo differenti;
- sui mercati locali di vendita dove sono presenti le imprese aderenti alla centrale d'acquisto fossero presenti anche altri qualificati concorrenti, così da garantire un adeguato confronto concorrenziale e il trasferimento ai consumatori di larga parte dei benefici di costo ottenuti grazie alle centrali d'acquisto.

E in effetti, sino ad oggi, la GDO sembra avere effettivamente svolto un ruolo di contenimento delle dinamiche inflattive (cfr. grafico n. 2).

Grafico 2 - PREZZI DI TARIFFE/SERVIZI E PRODOTTI LCC (Largo Consumo Confezionati) - Variazione % 2003 - 2007 -



Fonte: elaborazioni Federdistribuzione su dati ISTAT e IRI-Infoscan

Tuttavia, la persistenza di barriere all'entrata di carattere amministrativo che tuttora caratterizzano il settore, unitamente a una struttura dell'offerta in alcune regioni particolarmente concentrata, rendono oggi meno scontati ed evidenti gli effetti di trasferimento sul consumatore dei vantaggi delle centrali di acquisto.

L'aumento del grado di concentrazione avviene non soltanto attraverso forme strutturali di aggregazione, ma anche tramite forme contrattuali di affiliazione come l'adesione al medesimo consorzio o alla medesima centrale di acquisto. Attualmente, in Italia, la maggior parte delle grandi catene della GDO appartiene ad una super-centrale d'acquisto: solo 6 super-centrali coprono il 95% (in termini di quota di mercato) della moderna distribuzione.

La tensione competitiva tra supermercati non beneficia inoltre della persistenza di rilevanti barriere amministrative a livello locale. So di ripetermi, ma ancor oggi risulta ingiustificatamente complessa l'apertura di un nuovo supermercato o ipermercato. Le competenze delle amministrazioni locali in materia ambientale o

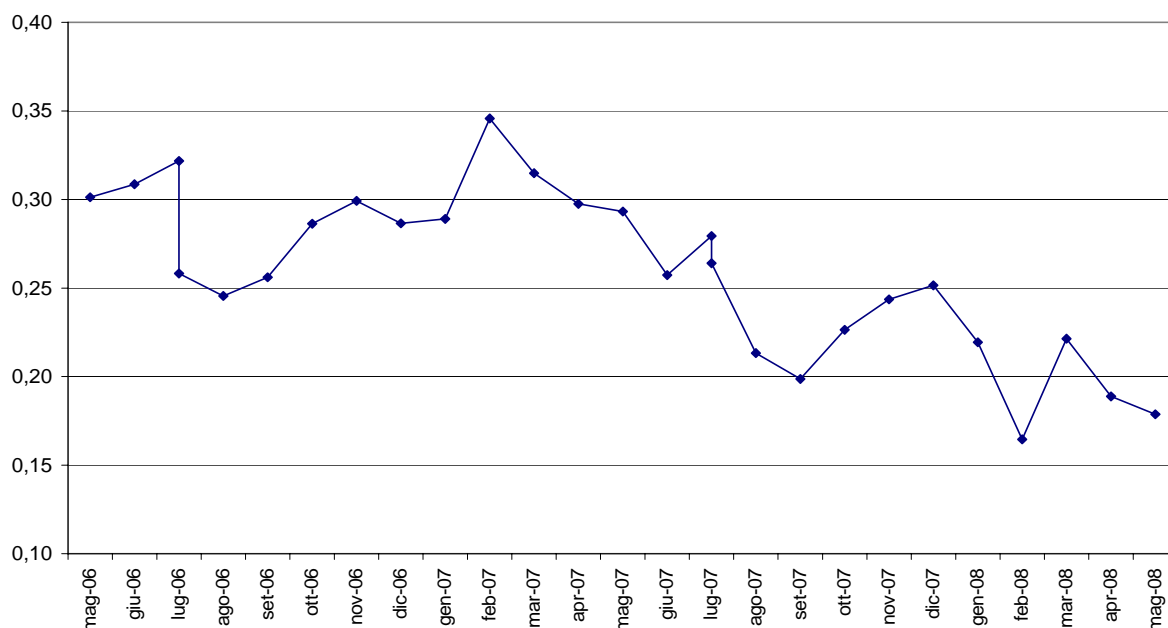
urbanistica vengono ancora troppo spesso utilizzate al fine di proteggere il commercio tradizionale e gli operatori già presenti nei mercati.

Eppure i risultati di un recente studio dell'Autorità (*Qualità della regolazione e performance economiche a livello regionale: il caso della distribuzione commerciale in Italia*, Studi e Ricerche, 2007) hanno confermato come le regioni caratterizzate da una normativa in materia di distribuzione commerciale meno restrittiva della concorrenza sono anche quelle dove le *performance* della GDO in termini di prezzi, di crescita e di occupazione sono relativamente migliori.

Alcuni dati relativi all'andamento dei prezzi della pasta offrono uno spaccato interessante in merito al ruolo svolto dalla GDO: a fronte di un aumento del prezzo di *sell-in* (il prezzo praticato dal produttore al distributore) superiore al 50% (maggio 2006-maggio 2008), l'aumento del prezzo finale (c.d. *sell-out*) è stato "solo" del 35%. In altri termini la distribuzione (e in particolare la GDO) ha ridotto i propri margini sulla pasta di circa il 15%.

Il grafico che segue mostra tuttavia come la "virtù" della GDO si stia progressivamente riducendo (ovvero come anche la distribuzione tradizionale, sotto la pressione della crisi, sia costretta a comprimere i propri margini e a trasferire sui prezzi solo parte degli aumenti dei costi). Nell'ultimo biennio la differenza di prezzo tra canale tradizionale e canale della GDO, che pure rimane consistente, si è infatti progressivamente ridotta da circa il 30% a poco meno del 18%.

Grafico 3 - Andamento differenza di prezzo della pasta al Kg tra il canale tradizionale e la GDO (€/KG, maggio 2006 –maggio 2008)



Fonte: elaborazioni su dati Nielsen

L'Autorità sta ovviamente seguendo con estrema attenzione le modifiche in atto nel sistema distributivo al fine di evitare che, in assenza della pressione concorrenziale alimentata dai nuovi ingressi, possano aumentare i rischi di coordinamento conseguenti agli scambi di informazioni tra centrali di acquisto ovvero tra catene di supermercati.

Ma ancor più che le ricadute concorrenziali derivanti da tradizionali restrizioni orizzontali appare preoccupante e più difficilmente “leggibile” con le tradizionali lenti dell’antitrust l’utilizzo del potere di mercato dal lato della domanda per spingere i fornitori (individualmente o congiuntamente) a rivedere le condizioni commerciali praticate alle catene della GDO più dinamiche e aggressive sotto il profilo concorrenziale.

V. La lunghezza della catena distributiva tra inefficienze e speculazione

Da ultimo, ma non meno importante, non si possono non ricordare i problemi connessi alla lunghezza della catena distributiva.

I risultati dell’indagine conoscitiva sulla distribuzione agroalimentare (IC28) conclusa nel 2007 danno conto di come in Italia nel settore dell’ortofrutta la catena distributiva sia decisamente lunga: in media più di 2,5 intermediazioni tra produzione e consumo finale, con la conseguenza che i prezzi finali sono in media superiori del 200% rispetto ai prezzi alla produzione.

Tab. n. 3 Costo dell'intermediazione per i prodotti freschi in Italia (%)

Lunghezza della catena	Markup sull'intera catena (%)
Acquisto diretto	77,4
1 intermediario	132,9
2 intermediari	290,0
3 o 4 intermediari	293,7
Media complessiva	200,5

E, diversamente, da quanto accade per la distribuzione degli altri prodotti alimentari, nel comparto dell'ortofrutta il modello della GDO (che rappresenta oltre il 50% dell'offerta, a fronte del 70% dell'inseme dei prodotti alimentari), per quanto riesca ad accorciare la catena più di quanto riesca alla distribuzione trazionale, non raggiunge quelle economie di costo che le consentono di fare prezzi più bassi.

Tab. n. 4 Relazione tra tipologia di punti vendita e lunghezza della catena distributiva (% di punti vendita)

Tipologia venditore	Acquisto diretto	1 Interm.	2 Interm.	3 o 4 Interm.	Totale
Grandi superfici	23,4	38,3	23,4	14,9	100
Piccole superfici	2,1	46,8	39,4	11,7	100
Prodotti freschi	--	58,2	31,7	10,1	100
Totale	9,0	47,2	31,5	12,3	100

L'esigenza di garantire continuativamente l'offerta e un'ampia gamma dei prodotti a prescindere dalle stagioni, oltre che l'esigenza di standard qualitativi elevati, costringono la GDO a rapporti di lunga durata con i fornitori e a rinunciare alle opportunità giornalmente offerte dai mercati all'ingrosso. Le possibilità di integrazione a "monte" fino alla produzione sono inoltre precluse dalla enorme frammentazione dell'offerta agricola. In altri termini, nell'offerta di ortofrutta la GDO non riesce ad applicare la catena "corta" all'origine della sua efficienza e, al tempo stesso, non può beneficiare delle flessibilità (gamma limitata, solo prodotti di stagione, standard qualitativi ed "estetici" meno stringenti) di cui invece godono i distributori di minori dimensioni.

VI. Qualche considerazione conclusiva

Dalle considerazioni sin qui svolte si possono trarre alcune conclusioni.

Molto schematicamente:

- 1) La speculazione, che intesa come capacità di "arbitraggio" può anche rappresentare un meccanismo utile per segnalare un fenomeno atteso e anticiparne gli effetti, diventa un problema per la concorrenza quando si

avvale dello scambio di informazioni sensibili tra concorrenti e inizia a intrecciarsi con la collusione.

- 2) Analogamente, l'intervento dell'Autorità può essere efficace quando le imprese concertano per "difendersi" dagli aumenti, più o meno speculativi, dei prezzi delle materie prime trasferendoli a valle più di quanto individualmente sarebbero state capaci di fare.
- 3) Le legislazioni regionali in materia di distribuzione commerciale non devono ostacolare ingiustificatamente l'apertura di nuovi supermercati, altrimenti le regioni del centro-sud non potranno beneficiare dei vantaggi in termini di prezzi derivanti da una più ampia presenza della GDO, e le regioni del centro-nord, dove invece la presenza della GDO è già su standard europei, vedranno crescere i rischi di collusione.
- 4) L'Autorità, dal canto suo, verificherà che il potere contrattuale esercitabile dalla GDO in quanto acquirente sia utilizzato solo per favorire una maggiore efficienza della produzione agroalimentare, ancor oggi troppo frammentata, e non con finalità collusive.
- 5) Da ultimo, non posso non ricordare alcune delle conclusioni della già citata indagine conoscitiva volte a favorire un accorciamento della catena distributiva, come una regolazione maggiormente concorrenziale dei mercati all'ingrosso (per esempio una maggiore flessibilità negli orari di apertura e chiusura) e la creazione di strutture che possano favorire la vendita diretta dei produttori.
- 6) Quello che, invece, deve essere senz'altro evitato– e con questo concludo - è cedere alla tentazione di reintrodurre, più o meno esplicitamente, un sistema di prezzi amministrati, sperando in questo modo di risolvere il problema dei prezzi dei prodotti alimentari. Sarebbe un ritorno al passato e, soprattutto, sarebbe del tutto inefficace.